

Экономика территорий

УДК 336.143(470.12)

ББК 65.261.3-18(2Рос-12)

© Галухин А.В.

ОЦЕНКА ДОЛГОВОЙ УСТОЙЧИВОСТИ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ



ГАЛУХИН АНТОН ВИКТОРОВИЧ

Институт социально-экономического развития территорий

Российской академии наук

Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а

E-mail: antongalukhin@yandex.ru

Долговая устойчивость бюджетов регионов является важной компонентой общей бюджетной устойчивости и одной из ключевых характеристик бюджетной безопасности территорий. Устойчивый рост долговой нагрузки субъектов федерации, превысивший в 2015 году 2,5 трлн руб. в абсолютном выражении и треть налоговых и неналоговых доходов территорий в относительном выражении, был вызван хронической несбалансированностью бюджетов регионов в период после кризиса 2008 года. Это привело к тому, что почти 30% расходов субъекты Федерации тратят только на обслуживание и погашение долга, фактически недофинансируя другие статьи расходов. Кроме этого, имеется пробел в законодательной базе и методологии проблематики долговой устойчивости бюджетов регионов ввиду отсутствия четкого закрепления данной категории в нормативно-правовой документации и недостатка методического инструментария для оценки ее уровня, приводящего к некорректным результатам, что не способствует своевременной разработке необходимых корректирующих мер долговой политики территорий. В работе предложен методический инструментарий оценки долговой устойчивости бюджетов субъектов федерации, устраняющий недостатки методики, применяемой Министерством финансов. Результаты апробации показали ухудшение долговой устойчивости бюджетов регионов. По итогам 2015 года 22 субъекта федерации вошли в группу регионов с низкой долговой устойчивостью (в 2014 году в данную группу входило только 15 регионов). Для сдерживания дальнейшего роста долговой нагрузки территорий предложен комплекс мер, затрагивающих деятельность как региональных, так и федеральных органов власти. Информационной базой исследования выступили официальные данные Федерального казначейства РФ, Федеральной налоговой службы, научно-исследовательских учреждений, обзорные, справочные данные, нормативно-правовые документы, труды ведущих отечественных и зарубежных исследователей в области обеспечения устойчивости бюджетов, бюджетного анализа, ресурсы справочно-право-

вой системы КонсультантПлюс. Методологическую основу составили общенаучные методы анализа и синтеза, использованы элементы системного и функционального подходов, табличной и графической визуализации данных.

Долговая устойчивость, региональные и местные бюджеты, методика оценки.

Повышение долговой устойчивости бюджетов регионов в настоящее время выступает одним из актуальных направлений обеспечения общей устойчивости бюджетов и является ключевой характеристикой бюджетной безопасности государства [5], поскольку государственные заимствования и возникающие в процессе этого денежные отношения выступают одним из рычагов воздействия органов власти на социально-экономическое развитие территорий, позволяя обеспечить реализацию принятых расходных обязательств и сбалансированность бюджетов в рамках экономического цикла.

Вместе с тем необходимо отметить, что бюджетный кризис, в который попали многие регионы РФ в настоящее время, наиболее остро проявляется именно в снижении долговой устойчивости субъектов федеральных территорий [5], поскольку

при существующей системе распределения доходных источников и расходных обязательств между уровнями бюджетной системы в течение всего периода 2011–2014 гг. именно на территориальные бюджеты приходилась львиная доля дефицита бюджетной системы РФ (рис. 1).

Совокупный объем государственного и муниципального долга регионов РФ за 2007–2015 гг. вырос почти в 5 раз и достиг трети собственных доходов субъектов федерации. Расходы на обслуживание и погашение заимствований увеличились за данный период почти в 8 раз, и в 2015 году на них приходилось уже порядка 27% расходов консолидированных бюджетов регионов страны (табл. 1).

При этом, согласно среднесрочному бюджетному прогнозу, в результате постепенного замещения бюджетных кредитов рыночным долгом начиная с 2017

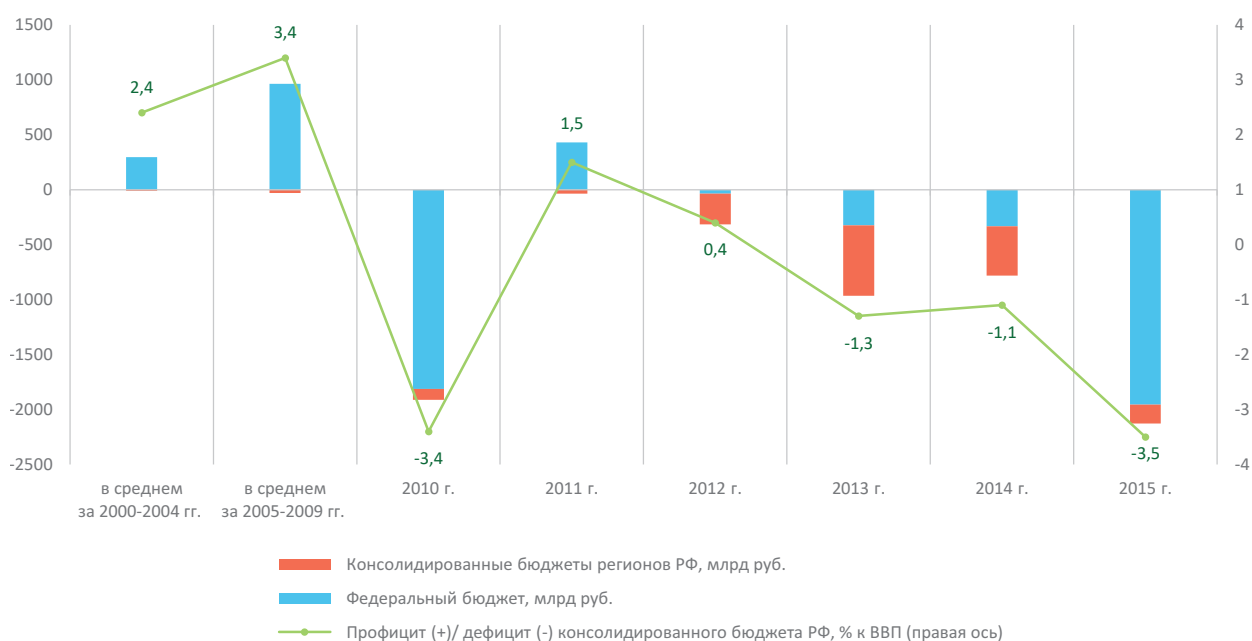


Рис. 1. Результаты исполнения бюджетов бюджетной системы РФ в 2000–2015 гг.

Источник: Данные Федерального казначейства.

года в объеме по 220 млрд руб. ежегодно произойдет рост средневзвешенной ставки кредитования регионов страны к концу 2018 года до 10,8% (рис. 2) даже при условии общего снижения ставок на рынке займов. Подобные изменения приведут к росту расходов на обслуживание долга и, тем самым, еще более усугубят долговую устойчивость субъектов РФ.

Необходимо отметить, что категория «долговая устойчивость бюджетов регионов» до сих пор не закреплена в законодательстве (хоть и упоминается в бюджетно-налоговой документации¹ и используется в деятельности Министерства финансов РФ²) и не имеет четко устоявшегося толкования в научной литературе. В нашем исследовании под долговой устойчивостью бюджетов регионов будем понимать такое состояние государственных финансов субъекта федерации, при котором долговая нагрузка на бюджет и социально-экономическое развитие территории не превышает законодательно закреплённых нормативов³, а осущест-

вляемые органами власти региона заимствования строятся исходя из оптимальности структуры и максимальной эффективности их использования.

Основываясь на анализе теоретико-методологических аспектов долговой устойчивости бюджетов регионов [4; 9; 12; 13; 14; 17], можно заключить, что ее оценка сводится к расчету показателей, установленных требованиями БК РФ (что отчасти находит отражение и в сущностном содержании данной категории, упомянутом нами выше). Так, к примеру, в методическом подходе, применяемом в Министерстве финансов РФ, при определении долговой устойчивости бюджетов субъектов РФ учитываются пять показателей:

1) отношение государственного долга субъекта РФ к объему ВРП;

2) доля расходов на обслуживание государственного долга субъекта РФ в общем объеме расходов регионального бюджета;

3) отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию государственного долга субъекта РФ к доходам регионального бюджета без учета объема безвозмездных платежей;

4) отношение объема государственного долга субъекта РФ к доходам регионального бюджета без учета объема безвозмездных поступлений;

5) доля краткосрочных обязательств в общем объеме государственного долга субъекта РФ.

Однако данный набор показателей не соответствует всем требованиям, закреплённым в БК РФ по управлению государственным (муниципальным) долгом субъектов РФ. При этом первый и четвертый показатели оценивают, по сути, одно и то же – уровень платежеспособности региона. Показатель «отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию государственного долга субъекта РФ к доходам регионального бюджета

¹ Используется в Государственной программе «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», Государственной программе «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации», Проекте бюджетного прогноза Российской Федерации на период до 2030 года и пр.

² Используется Министерством финансов РФ при расчете показателей в рамках ежегодного анализа соблюдения субъектами РФ требований Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ).

³ Требованиями БК РФ к субъектам РФ закреплено ограничение предельного объема заимствований (не более суммы, направляемой на финансирование дефицита бюджета и (или) погашение долговых обязательств (ст. 106 БК РФ)), предельного объема государственного долга (не более объема доходов без учета безвозмездных поступлений (ст. 107 БК РФ)) и объема расходов на обслуживание государственного долга (не более 15% объема расходов, за исключением расходов, осуществляемых за счет субвенций из других бюджетов (ст. 111 БК РФ)).

Таблица 1. Результаты исполнения консолидированных бюджетов регионов, государственный и муниципальный долг субъектов РФ и расходы на его обслуживание и погашение

Регион	Профицит (+), дефицит (-)				Государственный и муниципальный долг				Расходы на обслуживание и погашение долга			
	2007 г.		2015 г.		2007 г.		2015 г.		2007 г.		2015 г.	
	млрд руб.	%*	млрд руб.	%*	млрд руб.	%*	млрд руб.	%*	млрд руб.	%**	млрд руб.	%**
Республика Карелия	-1,0	6,9	-3,8	-15,6	3,2	22,9	24,6	101,5	0,87	4,59	36,7	48,3
Республика Коми	0,4	1,3	-8,7	-14,3	3,2	10,5	35,9	59,0	0,88	2,78	12,5	84,5
Архангельская область	2,6	9,0	-2,8	-4,7	2,0	7,0	41,1	69,4	0,20	0,62	95,2	83,7
Вологодская область	0,0	0,1	-2,0	-4,1	1,7	4,9	37,0	78,2	0,33	0,81	32,1	26,1
Калининградская область	0,7	3,7	-11,1	-28,1	6,3	31,3	28,1	71,1	0,14	0,55	8,8	17,0
Ленинградская область	4,0	10,3	11,7	9,7	5,1	13,0	11,4	9,4	0,35	0,81	14,1	4,8
Мурманская область	2,1	6,8	-1,5	-2,5	0,3	1,0	24,2	40,7	0,53	1,69	13,3	48,5
Новгородская область	0,2	2,0	-1,3	-5,4	1,1	9,9	18,2	73,6	0,16	1,16	8,6	68,3
Псковская область	0,8	8,5	-2,1	-12,3	0,4	4,6	14,3	82,0	0,23	1,78	4,0	47,9
г. Санкт-Петербург	18,8	7,8	7,7	1,8	5,1	2,1	14,7	3,5	5,30	2,07	15,3	2,0
Регионы РФ	38,5	0,9	-171,6	-2,3	561,2	13,7	2659,9	34,9	217,0	4,4	1730	26,5

*В % к налоговым и неналоговым доходам бюджета.

**В % к закрепленным за регионом расходным обязательствам.

Источники: Данные Федерального казначейства, Данные Министерства финансов РФ; Расчеты автора.

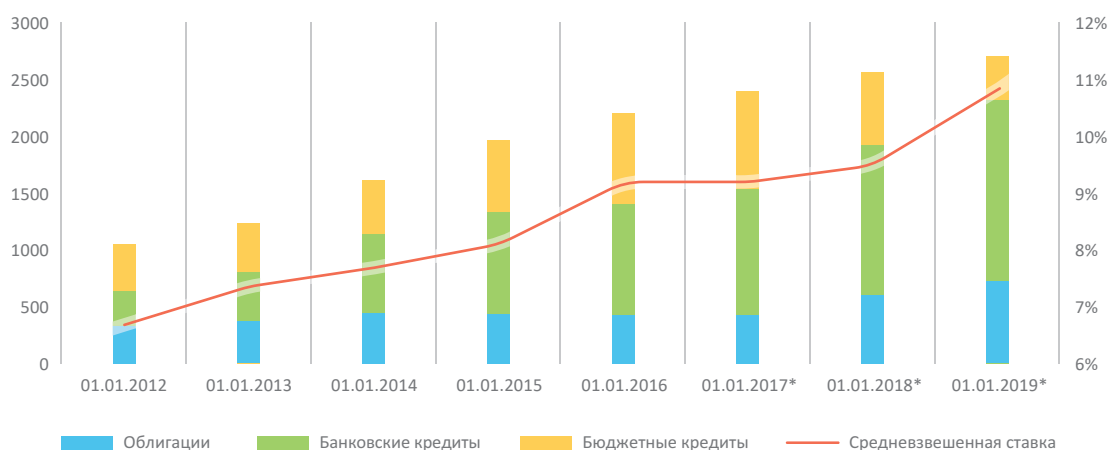


Рис. 2. Объем рыночной составляющей долга субъектов РФ, бюджетных кредитов и средневзвешенная ставка кредитования

*Прогноз.

Источники: Данные Министерства финансов РФ, Данные Единой информационной системы в сфере закупок, Данные рейтингового агентства «АКРА».

без учета объема безвозмездных платежей» не в полной мере отражает риски неисполнения расходных обязательств субъекта федерации в связи с исполнением обязательств перед кредиторами, поскольку не учитывает вновь привлекаемые в отчетном периоде заимствования. Исходя из этого, считаем, что набор индикаторов оценки долговой устойчивости бюджетов регионов необходимо

скорректировать и можно представить в следующем виде (табл. 2). При этом, для того чтобы регион вошел в группу с высокой долговой устойчивостью, ему необходимо соблюсти все три показателя, чтобы остаться в группе с низкой долговой устойчивостью – два из них должны иметь наилучшие значения.

Предложенный методический инструмент для оценки долговой устойчи-

Таблица 2. Показатели оценки долговой устойчивости бюджетов субъектов РФ

Показатель	Пороговое значение	Группа долговой устойчивости	Экономическое содержание
Отношение государственного (муниципального) долга региона к собственным доходам бюджета	>80%	Низкая	Отражает уровень платежеспособности субъекта Федерации
	50÷80%	Средняя	
	<50%	Высокая	
Доля расходов на обслуживание и погашение государственного (муниципального) долга в расходах консолидированного бюджета региона за вычетом расходов, осуществляемых за счет субвенций	>50%	Низкая	Отражает влияние государственного (муниципального) долга на социально-экономическое развитие территории
	30÷50%	Средняя	
	<30%	Высокая	
Отношение расходов на обслуживание и погашение государственного (муниципального) долга к собственным доходам консолидированного бюджета региона и сумме заимствований в текущем году	>50%	Низкая	Характеризует уровень риска неисполнения расходных обязательств в связи с погашением долга региона
	25÷50%	Средняя	
	<25%	Высокая	

ности бюджетов субъектов федерации целесообразно использовать как Министерству финансов РФ на федеральном уровне, так и финансовым подразделениям органов исполнительной власти регионов.

Апробация методического инструментария оценки долговой устойчивости бюджетов субъектов Федерации проведена на материалах регионов СЗФО (табл. 3). По результатам исполнения бюджетов регионов за 2015 год в СЗФО к группе субъектов с высокой долговой устойчивостью относились только г. Санкт-Петербург и Ленинградская область. Низкой долговой устойчивостью характеризовались Республика Карелия, Республика Коми, Архангельская, Новгородская и Псковская области (в 2014 году в эту группу входили Республика Карелия, Архангельская и Вологодская области). Всего по РФ по итогам исполнения бюджетов в 2014 году в группу с низкой долговой устойчивостью попали 15 регионов, по итогам 2015 года – уже 22.

Нельзя не отметить, что органы власти, неся ответственность за управление долгом, активно реализуют мероприятия, направленные на снижение объема задолженности и расходов на обслуживание и погашение долга. Для примера рассмотрим действия Департамента финансов Вологодской области, которые позволили, как подтвердил проведенный анализ, повысить долговую устойчивость региона.

Так, осуществлялись меры по рефинансированию банковских и бюджетных кредитов под меньший процент, отнесению сроков оплаты по ним, замещению банковских кредитов облигационными займами и бюджетными кредитами, проведению электронных аукционов по финансированию дефицита и погашению долговых обязательств региона. Совокупный эффект от проведенных мероприятий за 2009–2015 гг. оценивается в 2,6 млрд руб. (табл. 4).

Вместе с тем только одних усилий регионов недостаточно, чтобы кардинально переломить ситуацию в лучшую сторону, так как хотя и стабилизировались расходы на обслуживание долга (во многом благодаря замещению рыночных заимствований бюджетными кредитами), расходы на выплату основной его части ввиду того, что объем долга возрастает год от года, создают риски дальнейшей эскалации проблемы долговой устойчивости.

В качестве основных мер повышения долговой устойчивости бюджетов субъектов Федерации можно назвать следующие:

1) стимулирование темпов экономического развития, обеспечивающего рост доходных возможностей территории⁴;

⁴ Так, например, по оценке Департамента финансов Вологодской области, консолидированный бюджет территории в результате отставания роста ВРП области от роста ВВП РФ только в 2009–2014 гг. недополучил порядка 70 млрд руб. собственных доходов [5].

Таблица 3. Оценка долговой устойчивости бюджетов регионов СЗФО

Регион СЗФО	Год										Изм-е за 2007–2014 гг.
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015		
Отношение государственного (муниципального) долга региона к собственным доходам бюджета											
Республика Карелия	22,91	23,25	44,00	45,16	37,12	52,07	72,07	96,26	101,5	78,59	
Республика Коми	10,46	8,25	20,17	16,49	19,22	21,73	35,81	52,33	59,00	48,54	
Архангельская область	7,00	15,30	37,53	40,03	49,63	47,01	57,85	62,05	69,36	62,36	
Вологодская область	4,86	3,82	39,44	52,78	67,04	70,66	81,13	82,02	78,16	73,3	
Калининградская область	31,30	30,71	54,81	67,50	72,99	63,83	71,74	69,49	71,12	39,82	
Ленинградская область	13,02	10,46	12,06	10,61	9,52	10,18	14,97	11,78	9,42	-3,6	
Мурманская область	0,98	2,45	21,99	23,11	13,16	22,75	29,76	46,52	40,66	39,68	
Новгородская область	9,86	17,05	28,41	50,21	48,46	51,24	68,69	74,34	73,58	63,72	
Псковская область	4,64	1,75	3,68	13,21	34,46	48,77	73,79	72,40	82,02	77,38	
г. Санкт-Петербург	2,10	0,12	0,73	2,36	2,60	6,39	5,01	3,64	3,48	1,38	
Доля расходов на обслуживание и погашение государственного (муниципального) долга в расходах консолидированного бюджета региона за вычетом расходов, осуществляемых за счет субвенций											
Республика Карелия	4,59	12,71	14,62	27,42	20,36	21,02	29,91	103,4	57,36	52,77	
Республика Коми	2,78	1,45	2,18	12,71	1,05	2,74	7,04	16,87	85,95	83,17	
Архангельская область	0,62	5,85	17,33	15,23	14,71	23,94	33,28	119,7	87,97	87,35	
Вологодская область	0,81	0,90	2,91	4,36	9,73	14,90	20,50	55,56	33,36	32,55	
Калининградская область	0,55	4,99	6,11	6,05	5,27	5,17	11,66	14,70	21,09	20,54	
Ленинградская область	0,81	0,59	0,62	1,93	1,06	1,78	3,28	13,36	4,86	4,05	
Мурманская область	1,69	3,34	2,91	2,61	8,45	3,05	12,81	20,07	52,69	51	
Новгородская область	1,16	1,92	3,85	9,21	10,80	11,44	25,74	28,15	73,57	72,41	
Псковская область	1,78	0,95	0,52	0,79	0,60	3,47	4,82	12,77	49,43	47,65	
г. Санкт-Петербург	2,07	2,13	0,02	0,02	0,10	0,70	1,01	3,50	2,02	-0,05	
Отношение расходов на обслуживание и погашение государственного (муниципального) долга к собственным доходам консолидированного бюджета региона и сумме заимствований в текущем году											
Республика Карелия	4,31	12,14	15,19	24,78	18,74	20,85	33,39	107,5	55,84	51,53	
Республика Коми	2,57	1,40	2,11	11,79	1,02	2,73	8,22	19,08	69,76	67,19	
Архангельская область	0,51	6,07	18,44	13,77	14,92	24,45	34,43	126,1	69,92	69,41	
Вологодская область	0,78	0,86	3,09	4,50	10,34	14,87	21,23	56,96	33,11	32,33	
Калининградская область	0,51	4,72	5,42	6,16	4,90	5,07	12,79	14,08	28,27	27,76	
Ленинградская область	0,71	0,56	0,63	1,77	0,97	1,72	3,35	11,55	4,60	3,89	
Мурманская область	1,32	3,26	2,96	2,40	8,06	3,31	14,11	22,98	43,61	42,29	
Новгородская область	1,07	1,91	3,85	9,59	9,78	10,23	29,36	30,58	59,02	57,95	
Псковская область	1,57	0,87	0,50	0,73	0,54	3,62	5,41	13,15	54,26	52,69	
г. Санкт-Петербург	1,89	2,16	0,02	0,02	0,09	0,69	0,95	3,53	2,05	0,16	

Примечание: Жирным шрифтом отмечены показатели, относящие регион к группе с низкой долговой устойчивостью.
 Источник: Данные Федерального казначейства и Министерства финансов РФ; Расчеты автора.

2) снижение дефицита бюджета за счет: полной и своевременной адаптации объема расходов к уровню доходов, использования резервов получения дополнительных налоговых и неналоговых поступлений⁵, непринятия новых длящихся расходных обязательств, повышения качества бюджетного планирования и прогнозирования, составления проектов бюджетов ис-

ходя из консервативной оценки, введения моратория на передачу на субфедеральный уровень новых расходных обязательств и обеспечение полного финансирования ранее переданных полномочий;

3) дальнейшая реструктуризация долга за счет замены банковских кредитов бюджетными⁶ либо дополнительными дотациями на сбалансированность бюджетов;

⁵ По данным Департамента финансов Вологодской области, за 2012–2014 гг. эффект от использования резервов укрепления доходной базы регионального бюджета составил 6 млрд руб. [5].

⁶ По поручению Президента РФ в 2014 году финансовая помощь регионам со стороны федерального центра увеличена на 180 млрд руб., большая часть направлена на замещение банковских кредитов бюджетными [4].

Таблица 4. Мероприятия по сокращению расходов на обслуживание государственного долга Вологодской области, млн руб.

Мероприятие	Год							2009–2015 гг.
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Экономия расходов по обслуживанию банковских кредитов в результате заключения дополнительных соглашений о снижении процентных ставок и уменьшения периода пользования заемными средствами	19,2	179,4	150,3	–	59,6	–	–	408,5
Экономия расходов на обслуживание государственного долга от замещения банковских кредитов облигационными займами и бюджетными кредитами	8,5	72,4	55,3	240,0	–	–	155,9	532,1
Рефинансирование банковских кредитов по более низким процентным ставкам	–	–	–	200,0	65,0	–	93,8	265,0
Отнесение сроков привлечения банковских кредитов на конец года	–	–	–	40,0	129,9	218,7	377,8	766,4
Снижение процентной ставки по бюджетным кредитам	–	–	–	–	40,3	–	–	40,3
Проведение электронных аукционов в целях финансирования дефицита и погашения долговых обязательств области	–	–	–	38,5	117,2	–	354,2	509,9
Итого	27,7	251,8	205,6	518,5	412,0	218,7	981,7	2615,8

Источники: Артамонова В. Н. Публичный доклад о результатах деятельности Департамента финансов Вологодской области за 2013 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://okuvshinnikov.ru/files/ocenka/doklad_departament_finansov.pdf; Артамонова В. Н. Публичный доклад о результатах деятельности Департамента финансов Вологодской области за 2014 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://okuvshinnikov.ru/files/ocenka2015/artamonova_zamena.pdf; Артамонова В. Н. Публичный доклад о результатах деятельности Департамента финансов Вологодской области за 2015 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://okuvshinnikov.ru/files/ocenka2016/artamonova.pdf>; Тугарин С. С. Доклад по исполнению областного бюджета в 2011 году и задачам по исполнению бюджета в 2012 году. – Вологда, 2012. – С. 31–32.

4) отсрочка выплат по выданным бюджетным кредитам с целью обеспечения более равномерного графика выплат;

5) введение моратория на предоставление новых государственных гарантий, сокращение дебиторской задолженности бюджетов регионов.

В целом реализация данных направлений не сможет обеспечить в короткий срок кардинального изменения ситуации с долговой устойчивостью субфедеральных

бюджетов, однако будет способствовать ограничению дальнейшего роста объемов долга. При этом особо подчеркнем, что существенные подвижки по снижению долговой нагрузки на регионы возможны только в результате проведения комплексной работы по повышению общей устойчивости бюджетов субъектов Федерации, в том числе за счет обеспечения их сбалансированности и повышения финансовой самостоятельности территорий.

ЛИТЕРАТУРА

1. Артамонова, В. Н. Публичный доклад о результатах деятельности Департамента финансов Вологодской области за 2013 год [Электронный ресурс] / В. Н. Артамонова. – Режим доступа : http://okuvshinnikov.ru/files/ocenka/doklad_departament_finansov.pdf
2. Артамонова, В. Н. Публичный доклад о результатах деятельности Департамента финансов Вологодской области за 2014 год [Электронный ресурс] / В. Н. Артамонова. – Режим доступа : http://okuvshinnikov.ru/files/ocenka2015/artamonova_zamena.pdf
3. Артамонова, В. Н. Публичный доклад о результатах деятельности Департамента финансов Вологодской области за 2015 год [Электронный ресурс] / В. Н. Артамонова. – Режим доступа : <http://okuvshinnikov.ru/files/ocenka2016/artamonova.pdf>
4. Бабенко, Е. Н. Оптимизация долговой стратегии региона [Электронный ресурс] / Е. Н. Бабенко, В. Г. Михайлов // Бюджет. – 2010. – № 11. – Режим доступа : <http://bujet.ru/article/103484.php>
5. Галухин, А. В. Бюджетная безопасность государства как условие для экономического роста [Текст] / А. В. Галухин // Проблемы развития территории. – 2016. – № 4. – С. 89–108.

6. Галухин, А. В. Долговая нагрузка регионов СЗФО: проблемы и пути их решения [Текст] / А. В. Галухин // Проблемы экономики и менеджмента. – 2014. – № 11 (39). – С. 79–85.
7. Ильин, В. А. Влияние интересов собственников металлургических корпораций на национальное и региональное развитие [Текст] / В. А. Ильин // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2011. – № 3 (15). – С. 14–38.
8. Ильин, В. А. Эффективность государственного управления. 2000–2015. Противоречивые итоги – закономерный результат [Текст] : монография / В. А. Ильин, А. И. Поварова. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2016. – 304 с.
9. Кадзаева, И. Т. Долговая политика бюджета региона и ее изменения [Текст] / И. Т. Кадзаева // Terra Economicus. – 2012. – № 2. – С. 158–160.
10. Официальный сайт Департамента финансов Вологодской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.df35.ru>
11. Проблемы экономического роста территории [Текст] : монография / Т. В. Ускова, Е. В. Лукин, Т. В. Воронцова, Т. Г. Смирнова ; под рук. Т. В. Усковой. – Вологда : Ин-т социально-экономического развития территорий РАН, 2013. – 170 с.
12. Солдаткин, С. Н. Влияние долговой политики органов власти субъектов Российской Федерации на устойчивость территориальной финансовой системы [Текст] / С. Н. Солдаткин // Гуманизация образования. – 2014. – № 3. – С. 47–55.
13. Солдаткин, С. Н. Оценка долговой устойчивости субъекта Российской Федерации как элемент региональной долговой политики [Текст] / С. Н. Солдаткин // Проблемы социально-экономического развития Сибири. – 2014. – № 1. – С. 26–30.
14. Табах, А. Долговые стратегии российских регионов [Текст] / А. Табах, Д. Андреева // Вопросы экономики. – 2015. – № 10. – С. 78–93.
15. Тугарин, С. С. Доклад по исполнению областного бюджета в 2011 году и задачам по исполнению бюджета в 2012 году [Электронный ресурс] / С. С. Тугарин. – Вологда, 2012. – С. 31–32.
16. Ускова, Т. В. Управление финансовой устойчивостью доходной базы бюджетов регионов: теоретико-методологические аспекты [Текст] / Т. В. Ускова, А. В. Галухин // Проблемы развития территории. – 2015. – № 5 (79). – С. 135–147.
17. Чулков, А. С. Переход к модели ответственного управления долгом субъекта Российской Федерации и муниципального образования [Текст] / А. С. Чулков // Финансы и кредит. – 2015. – № 38. – С. 31–42.
18. Marshall, T. Bond market bites back [Text] / T. Marshall // Euromoney. – 2002. – Vol. 33. – Iss. 404.
19. Friedman, M. The Role of Monetary Policy [Text] / M. Friedman // The American Economic Review. – 1968. – Vol. 58. – № 1.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Галухин Антон Викторович – младший научный сотрудник отдела проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах. Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук. Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а. E-mail: antongalukhin@yandex.ru. Тел.: (8172) 59-78-10.

ASSESSMENT OF DEBT SUSTAINABILITY OF BUDGETS OF CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

Debt sustainability of the regional budgets is an important component of overall fiscal sustainability and one of the key characteristics of budgetary security of territories. Sustainable growth of debt load of constituent entities, which in 2015 exceeded 2.5 trillion rubles in absolute terms and 1/3 of tax and non-tax revenues of territories in relative terms, was caused by chronic imbalance of regional budgets in the post-crisis period in 2008. This resulted in the fact that constituent entities spend almost 30% of costs on Debt servicing and repayment, underfinancing other objects of expenditure. Moreover, there is a gap in the legislative framework and the methodology for the issues of debt sustainability of regional budgets due to the absence of clear actualization of this category in legal documents and lack of methodological tools for assessing its level which leads to incorrect results, which hampers the timely development of necessary remedial measures of the territory's debt policy. The paper presents methodological tools for assessing debt sustainability of budgets of constituent entities, which eliminate the disadvantages of the methodologies used by the Ministry of Finance. The testing results have demonstrated the deterioration of debt sustainability of regional budgets. By the end of 2015, 22 constituent entities joined the group of regions with low debt sustainability (in 2014, this group included only 15 regions). To restrain further debt load growth of the territories the author offers a number of measures affecting both regional and federal authorities. Official data of the Federal Treasury of the Russian Federation, the Federal Tax Service, scientific research institutions, summary and reference data, regulatory documents, works of leading domestic and foreign researchers in the sphere of budget sustainability budgets, budget analysis, resources of the ConsultantPlus legal reference system became the informational base for the research. The methodological base includes universal scientific research methods of analysis and synthesis, elements of systematic and functional approaches, tabular and graphical data visualization.

Debt sustainability, regional and local budgets, assessment methodology.

REFERENCES

1. Artamonova V. N. *Publichnyi doklad o rezul'tatakh deyatelnosti Departamenta finansov Vologodskoi oblasti za 2013 god* [Public Report on the Performance of the Vologda Oblast Department of Finance in 2013]. Available at: http://okuvshinnikov.ru/files/ocenka/doklad_department_f finansov.pdf
2. Artamonova V. N. *Publichnyi doklad o rezul'tatakh deyatelnosti Departamenta finansov Vologodskoi oblasti za 2014 god* [Public Report on the Performance of the Vologda Oblast Department of Finance in 2014]. Available at: http://okuvshinnikov.ru/files/ocenka2015/artamonova_zamena.pdf
3. Artamonova V. N. *Publichnyi doklad o rezul'tatakh deyatelnosti Departamenta finansov Vologodskoi oblasti za 2015 god* [Public Report on the Performance of the Vologda Oblast Department of Finance in 2015]. Available at: <http://okuvshinnikov.ru/files/ocenka2016/artamonova.pdf>
4. Babenko E. N., Mikhailov V. G. Optimizatsiya dolgovoï strategii regiona [Optimization of the Region's Debt Strategy]. *Byudzhët* [Budget], 2010, no. 11. Available at: <http://bujet.ru/article/103484.php>
5. Galukhin A. V. Byudzhëtnaya bezopasnost' gosudarstva kak uslovie dlya ekonomicheskogo rosta [Budget Security in the Country as a Condition for Economic Growth]. *Problemy razvitiya territorii* [Problems of Territory's Development], 2016, no. 4, pp. 89–108.
6. Galukhin A. V. Dolgovaya nagruzka regionov SZFO: problemy i puti ikh resheniya [Debt Load of the Regions in the Northwest Federal District: Problems and Ways of Solution]. *Problemy ekonomiki i menedzhmenta* [Problems of Economics and Management], 2014, no. 11 (39), pp. 79–85.
7. Il'in V. A. Vliyanie interesov sobstvennikov metallurgicheskikh korporatsii na natsional'noe i regional'noe razvitiye [The Influence of Ferrous Metallurgy Corporations' Interests on the Regional Development]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast], 2011, no. 3 (15), pp. 14–38.

8. Il'in V. A., Povarova A. I. *Effektivnost' gosudarstvennogo upravleniya. 2000–2015. Protivorechivye itogi – zakonmernyi rezul'tat: monografiya* [Public Administration efficiency. 2000-2015. Contradictory Outcomes – an Expected Result]. Vologda: ISERT RAN, 2016. 304 p.
9. Kadzaeva I. T. Dolgovaya politika byudzheta regiona i ee izmeneniya [Debt Policy of the Region's Budget and its Changes]. *Terra Economicus* [Terra Economicus], 2012, no. 2, pp. 158–160.
10. *Ofitsial'nyi sait Departamenta finansov Vologodskoi oblasti* [Official Website of the Vologda Oblast Department of Finance]. Available at: <http://www.df35.ru>
11. Uskova T. V., Lukin E. V., Vorontsova T. V., Smirnova T. G. *Problemy ekonomicheskogo rosta territorii: monografiya* [Problems of the Territory's Economic Growth: Monograph]. Under the guidance of T. V. Uskova. Vologda: In-t sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya territorii RAN, 2013. 170 p.
12. Soldatkin S. N. Vliyanie dolgovoi politiki organov vlasti sub'ektov Rossiiskoi Federatsii na ustoichivost' territorial'noi finansovoi sistemy [Influence of Authorities' Debt Policy of Territorial Entities of Russian Federation on the Stability of Territorial Financial System]. *Gumanizatsiya obrazovaniya* [Humanization of Education], 2014, no. 3, pp. 47–55.
13. Soldatkin S. N. Otsenka dolgovoi ustoichivosti sub'ekta Rossiiskoi Federatsii kak element regional'noi dolgovoi politiki [Evaluation of Debt Stability of a Subject of the Russian Federation as the Element of Regional Debt Policy]. *Problemy sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Sibiri* [Issues of Social - Economic Development of Siberia], 2014, no. 1, pp. 26–30.
14. Tabakh A., Andreeva D. Dolgovye strategii rossiiskikh regionov [Debt Strategies of Russian Regions]. *Voprosy ekonomiki* [Voprosy Ekonomiki], 2015, no. 10, pp. 78–93.
15. Tugarin S. S. *Doklad po ispolneniyu oblastnogo byudzheta v 2011 godu i zadacham po ispolneniyu byudzheta v 2012 godu* [Report on the Execution of the Regional Budget in 2011 and the Tasks of the Budget Execution in 2012]. Vologda, 2012. Pp. 31–32.
16. Uskova T. V., Galukhin A. V. Upravlenie finansovoi ustoichivost'yu dokhodnoi bazy byudzhetrov regionov: teoretiko-metodologicheskie aspekty [Management of Financial Stability of the Revenue Base of Regional Budgets: Theoretical and Methodological Aspects]. *Problemy razvitiya territorii* [Problems of Territory's Development], 2015, no. 5 (79), pp. 135–147.
17. Chulkov A. S. Perekhod k modeli otvetstvennogo upravleniya dolgom sub'ekta Rossiiskoi Federatsii i munitsipal'nogo obrazovaniya [Transition to Responsible Management Debt Model of the Russian Federation and Municipal Entities]. *Finansy i kredit* [Finances and Credit], 2015, no. 38, pp. 31–42.
18. Marshall T. Bond Market Bites Back. *Euromoney*, 2002, vol. 33, iss. 404.
19. Friedman M. The Role of Monetary Policy. *The American Economic Review*, 1968, vol. 58, no. 1.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Galukhin Anton Viktorovich – Junior Research Associate at the Department for Issues of Socio-Economic Development and Management in Territorial Systems. Federal State Budgetary Institution of Science Institute of SocioEconomic Development of Territories of the Russian Academy of Sciences. 56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation. E-mail: antongalukhin@yandex.ru. Phone: +7 (8172) 59-78-10.